



中満 泉
国連事務次長 兼
軍縮担当上級担当



明石 康
元国連事務次長



川口順子
元外務大臣



滝澤三郎
元UNHCR駐日代表

世界の課題に挑む | 国連創設75周年

国連総会は米中対立の主戦場に 75年目の試練—国連は国際協調で中心 的な役割を回復できるのか

2020年9月25日

国連創設75周年インタビュー企画

**米中対立の中、日本を含めミドルパワーの国々が
多国間主義を維持・発展させ、国際課題に取り組む努力が重
要**



明石康

元国連事務次長

インタビューアー：工藤泰志（言論NPO代表）

1957年に日本人初の職員として国連入りした明石康氏は、その後半世紀にわたり、広報や軍縮担当の国連事務次長、カンボジアや旧ユーゴスラビア担当の事務総長特別代表など様々なポストを歴任。半世紀にわたり国連の舞台でPKO、和平、人道問題など様々な難しい国際課題に挑んできた。日本人国連職員の草分けである明石氏は、創設75周年を迎えた国連をどのように見ているのか。

明石氏は、長年の国連での経験から、冷戦下でも国連が世界の平和と安定のために大きく寄与をしてきたことを伝えた。冷戦後は、自身が主導したカンボジアPKOをはじめ、数々の民族紛争や内戦に直面しながらも国連はその限界を見極めつつ一步一步着実に取り組んできたことを紹介。一方で、過去75年間、遅々として進まない安保理改革はじめとした国連改革について危惧。改革への疲労感が漂う現在の国連を憂いつつも、日本が目指すべきなのは、拒否権ではなく、「準常任理事国」として意見を言える場であると話した。

コロナ禍で広がる自国第一主義や大国間対立で国際協調が進まない現状について、国連が中心となり、各国が一致して取り組むべきであったと振り返り、国境を越える課題に対して、主権国家が一丸となって協力するしか道はないと断ずる。さらに、米中大国間の対立で国際協調が進まないのであれば、大国に代わり日本やドイツなどのミドルパワーが多国間で協力することで、完全でなくても国際協調を進めることができると伝えた。

工藤泰志・言論NPO代表（以下、工藤）：今、国際協力が大きな岐路にあります。新型コロナウイルスの感染拡大は、国境を越えた脅威に対し、世界がどれだけ協力できるか問われていましたが、多くの国が内向きになり、国際機関もこの問題に対して、十分な役割を果たしていません。国際協調は、あくまでも理想論で幻想だと言い切るような国際政治学者も出てきています。この状況をどのように見ればよろしいでしょうか。

グローバル課題には、様々な地域や主権国家が一緒になって取り組むしか道はない

明石康・元国連事務次長（以下、明石氏）：新型コロナへの対応は各国バラバラで、適切に対処した国もありますが、やはりWHOなどが中心になり、世界で統一的な手段が講じられるべきだったと思います。その中で、あくまでも手段として、中心になるべきなのは国連システムです。これは、国連だけでなくその専門機関、関連機関を含みます。その中ではうまくやっている組織とそうでない組織があり、国連創立前の昔から存在しているものもあります。長い歴史の中で、平和や繁栄のためそれぞれの使命の下、ルールやシステムを作り、多国間協力を進めてきました。

現在のトランプ政権が国際組織からの脱退を表明していますが、これまでも大国の思惑に国連は振り回されたことも多くあります。大国をどのように国連の中に持ってきて、協力させるかというのは、常に国連の大きな課題でした。そのためにあるのが安保理の拒否権です。批判もありますが、拒否権は、アメリカとか中国などの大国を国連の中に繋ぎとめるために必要なものなのです。

新型コロナの経験が示すものは、やはり国境を越えて協力しないと現代の世界ではやっていけないということです。そういう意味では、国連は色々な問題に取り組み、うまくいった時もあるけど、機能不全に陥って動かなかったこともあります。グローバリズムとよく言いますが、グローバリズムはその手段として多国間主義－色々な地域や主権国家が一緒になって、手を結んでいくという道しかないのです。新型コロナが出てきたために、自国第一主義に走ったり混乱していますが、やはり多くの国が協力しないと無駄があまりにも多すぎると思います。

工藤：今回の新型コロナは国連が危機に十分に機能していない面を露呈しました。例えば、2014年にアフリカでエボラ出血熱が発生した際、安保理で決議を出し、すぐに軍を派遣しました。WHOについても、今回は中国に対しての過度な配慮で迅速に対応できないという問題も見られました。国連がこれまで抱えてきた問題が、新型コロナのパンデミックで表面化していると思いますが、どうでしょうか。

冷戦下でも世界の平和と安定に大きく貢献した国連－冷戦後は、限界を見極めつつ、未来志向で課題に取り組む

明石：国連が創設され75年が経ち、岐路にあるのは事実です。はじめの45年は冷戦の時代でしたが、国連の歴史を振り返ると米ソ対立の中でも大きな役割を果たしてきました。朝鮮戦争では国連軍を組織し、北朝鮮からの侵略を食い止めることができました。中東でも、中東戦争が起こった際、止めさせたのは国連です。インドとパキスタンが大きな戦争を始めた際、PKOを派遣したのは当時の安保理です。世界の平和のために必要な対応や停戦を実現したのは、創設されたばかりの安全保障理事会だったわけです。冷戦時代でさえもそういうことができたのです。

1990年、冷戦が終了し、みんな国連に大きな期待を抱きました。1992年1月の安保理特別集会があり、日本は非常任理事国でした。私も参観していましたが、冷戦が終わり、これで新しい時代、新しい国連が誕生するという期待感であふれていました。しかし実際は、93年からはじめから国連は20年間以上、戦乱につぐ戦乱に時間を費やしました。

例えば、カンボジア内戦をとにかくどうにかしよう、ということで、ポスト冷戦期の最初のPKOとしてはかなり大型の2万人以上のPKOが編成され、カンボジアに派遣されました。私は、戦後平和な国として蘇った日本とドイツ、当時新しい政府ができた中国という三カ国がカンボジアのPKOに初めて参加したときは、国連は新しい時代に入ったと嬉しく思いました。冷戦後、国連は色々な紛争などに関与し、モザンビークとかエルサルバドルとか成功した例もあります。

しかし、その後、ソマリア、ルワンダ、それから旧ユーゴスラビア紛争では国連は上手くいかなかった。安保理は、旧ユーゴに関し2年間で200を超える決議と議長声明を出しました。そのときの安保理は現状をよく理解せず、把握もせずに、新聞・テレビ・雑誌で騒がれていたのとにかく何かをしないとイケないという焦りで、色々やったのですが、ことごとく失敗しました。

このような山や谷を乗り越え、2000年に入って、国連もう少し落ち着いてできる仕事をしよう、やれることとやれないことを適切に判断し、やれることにはきちんと予算をつけ、必要な兵力も躊躇せず投入しよう、という議論が「ブラヒミ」報告の中に出てきて、その後、安保理の体制を立て直して現在に至ります。国連はそのリアリズムを持って、やれることを限定しながら自分たちで足元を固めながらやるということを手掛けてきました。ですので、そういう国連が持っている現実対応性を過小評価してはいけないと思います。国連は自分の限界を見極めつつ、一步一步、未来志向で進んでいるといえます。

工藤：この間確かに国連は世界の現状に対応するために多大な努力を継続して行ってきたと思いますが、最近そのやはりその存在感が薄くなってきているように思います。やはりその背景にア

アメリカと中国の巨大大国の対立があると思います。国際協力は、大国がある程度協力しないとうまく進まない。大国が対立している中で、国連がやれることが非常に限られてきています。この状況を回復することは難しい局面なのではないでしょうか。

現在の国際政治構造にアップデートできない国連、75年が経過し、疲労疲れも

明石：今回の場合、国際政治の構造的な問題というより、トランプ政権という非常に特異であり、単独主義で思いつきの政権の方針が、アメリカが持っているソフトパワー、政治的な伝統、紛争解決を含めた伝統とレガシーをゆがめていることにあります。かたや、中国は共産党統治の国であるがゆえに、豊かな伝統があるにも関わらずに、国際的にどういう風に呼びかけたらいいかという点について、迷いとか疑問があり、まだ国際社会においての新参者として、経験が薄いというのがあります。

最近の6月の半ばに、Economist誌が国連に関しての特集で非常にいい観点を提供しています。そこで言っているのは、アメリカと中国という巨大な2つの国が国際課題に対し何もしない中であって、多国間主義を守り、新しい時代のニーズに応えるのは、日本やドイツなどの中型の国やインド、インドネシアの途上国であると。このようなミドルパワーが協力すれば、大国に代わるような役割を果たすことができるということです。これは、非常に重要な点です。

日本は果たしてこの期待に応えられるのか、今問われています。ただ、Economist誌は、日本についても非常に良い点を複数指摘しています。例えば、アメリカがTPPを抜けた際、日本は周章狼狽せずに、TPP11を発足させたり、日-EU貿易協定を作ったりした点を評価しています。この様に、全世界が大国をふくめ100%一緒に行動できない時は、60%でも、70%でもいいから成立させる—そのためのイニシアティブを日本やドイツなどの中型国が取べきだと思います。

工藤：国連ができた1945年から75年経っても当時の政治構造と全く変わっていません。安保理改革をはじめ国連改革が提起されたんですが、結局は中途半端に終わってしまいました。国連の機能が全くアップデートできていないという問題もあります。

明石：国連がアップデートしてないというのはその通りです。しかし、大きく変わってきた面もあります。安保理は当初11か国でしたが、非常任理事国が増えて、15か国になっています。安保理改革の必要性を訴え、日本やドイツなどのG4が2005年の国連総会で4か国提案を出しましたが、これはアメリカと中国の猛烈な反対で結局実現しませんでした。私自身もアフリカの卓越した政治家の一人、エチオピアのメレス首相に対し、日本政府の安保理の考え方について説明を

したことがあり、きちんと時間をかけて説明すると彼は大変感動しておりました。こういった丁寧な説明を日本はもっとやるべきなのです。

国連改革については節目の時には常に議論されてきました。安保理改革は未だ実現できていませんが、一部の改革は実現しています。何といっても75年前の当時とは色々変わってきており、国連の議論の中身も変わっています。例えば、軍縮は、設立当時はあまり重視していませんでしたが、国連総会が初めて採択した決議は、軍縮に関する決議でした。国連関係者は皆驚いていました。90年代にアメリカと旧ソ連が一緒になってSTARTを始め、これは実質的には核軍縮に大きな貢献を成したと思います。アメリカとロシアの持っている核兵器の数が一頃に比べて三分の一以下に減少しました。

しかし、核軍縮の歩みは、ここ数年間行き詰っています。プラハで「核なき世界」の感動的な演説を行い、ノーベル平和賞を受賞したオバマ米大統領（当時）は、ノルウェーのオスロでの授賞式の際、核軍縮について将来を悲観する全く違った冷徹な演説を行っています。まだまだ、国連が目指す理想とか理念が満たされていません。国連が今できることも限られてきていますので、その点を認識する政治家、外交官、学者らが互いの国境を越えた形で相互に議論し合い、お互いの意見に耳を傾けて、協力を促す機運を作らなければなりません。

今年、75周年なのに国連が今抱えている問題について、我がことのように語り合うという空気が全く無いことは非常に残念です。私は、国連創設50周年の際に、『日本と国連の50年』という本の編集に加わり、この中では、日本の役割はどうあるべきか、どうありうるかという議論をしています。しかし、国連も50年が過ぎると、疲労感みたいなものが溜まってしまい、さっぱり進まないという面があります。日本という国は残念ながら、内向きでガラパゴス的な国であって、経済力も落ち、疲労感だけが溜まっているように感じます。これは困ったことです。私は、2005年の日本が常任理事国になろうとした試みは、アメリカと中国の反対がある以上、初めから無理だったと思いますが、やってみる価値はあったと思います。

行き詰る安保理改革—日本は、「準常任理事国」として拒否権ではなくて意見を言える場を確保すべき

今後、日本やドイツが目指すべきなのは、常任理事国入りではなく、準常任理事国としての立場を確保することでしょう。つまり、拒否権は持たないけれども、安保理にはほとんど常時参加できるような立場で、日本は自分の意見をこの場で伝え、同時に世界中の国々の意見も聞くことができます。そういうポストこそ今、必要でしょう。これこそ地に足のついた日本らしい貢献が出来ると思います。我々にとって必要なのは、拒否権ではなくて意見を言える場です。そういう場をたくさん作ってもらうことを主張し、同憂の士を増やしていくしか新しい世界に上手く対応していくことは出来ないと思います。

工藤：国連憲章の中では、基本的人権と人間の尊厳と価値などを確認しており、これは西側の民主主義国は皆一致するところですが、中国が考える基本的人権という概念は異なります。今、ウイグルや香港の問題がありますが、これに対して中国を強く批判する国連の動きはありません。国連は、西側が考える自由や基本的人権、民主主義をベースにしているのか、あるいは、もっと多様性のある考え方を重視しているのか、この点はどのように考えますか。

多様な意見を反映した多元的な民主主義を国連は重視すべき

明石：この点については、チャーチルが「民主主義というのは最悪の制度である。しかし、すべてのほかの政治制度を除けば。」という彼流の皮肉たっぷりの現実主義から民主主義を表現した言葉に表れているように感じます。このチャーチルの考えには知恵が含まれています。私は、旧ユーゴスラビア事務総長特別代表としてしみじみ感じたのは、この国で民主主義を実行することは非常に難しいということです。多民族で、多宗教の国です。フランスの法務大臣を歴任された方が、「民主主義というのは多数決ではなくて少数意見の尊重ということも入っていないと駄目だ」と言っていました。つまり、多数ではあるけどもマジョリティまではいかないイスラーム教徒だけの意見で政府を作っても駄目だ、と。かなりの数がいるセルビア系やクロアチア系の人の意見が入らない政府を作っても、本当の平和は構築できないということを彼は言っていたのですが、私はこの地域の平和構築を担当していた立場として、しみじみその言葉の正しさを感じました。多民族・他宗教の国家で民主主義を実現するのは非常に困難です。アメリカもその困難の中、国家を運営してきました。三権分立を確立し、それぞれの権力を監視し、緊張関係を作り、それによって正当で成熟した、人権やその他の価値とも調和しうる民主主義を作ってきたのです。

ですので、中国の意味する「民主主義」、アメリカの民主主義、そして日本の民主主義は内容的に全く同じではないのです。だから、メディアにしろ、国民一般の意見にしろ、多様な意見を反映した多元主義の民主主義、少数意見であってもこれを無視しないような、そういう人間主義というようなものを色濃く反映させた民主主義、であれば良いと思います。単に数を数える民主主義というのは決して良いものだとは思いません。

加盟国、専門機関、事務局の中での複雑なバランスの上に成り立っている国連—

今後多くの面で改革の余地はある

工藤：最後に、国連の加盟国についてです。設立当初は51カ国でしたが、今や193カ国にまで増えています。この中では破たん国家もあり、分担金も払えない国も出ていますが、それでも原則は、一国一票の権利を持っています。ある意味、大国は安保理で拒否権を持っていますので、それでバランスを取っているという考えもありますが。現在、193カ国まで拡大し、他方で安保理も機能しないとなれば、バランスを回復するための何か新しい考えや仕組みが必要だと思います。

明石：これは、明確な解決策はないのです。大国は安保理常任理事国として拒否権があります。それ以外の国は、総会ですべての国が平等に一票を持っています。ミドルパワーは、国連の非常任理事国として選ばれる—といったことで何とかバランスを取っています。確かに、マイクロステートのような国さえも国連加盟国になっており、この様な国は、安保理の非常任理事国にはすべきではないでしょう。

これ以外にも国連事務局の高位のポストは、国連憲章上は地理的なバランスを配慮して選ぶように決められていますが、実際は、それぞれの国の影響力や知力など多くの面が考慮され決められています。ですので、国連というのは、一国一票の裏には、非常に複雑なバランスの下に成り立っているのです。ただ、まだまだ改革の余地があるのは事実で、この点は非政府組織やメディアを含め、もっと多様なアクターが議論すべきでしょう。